

MICHAŁ GAŁĘDEK

DR HAB., PROF. UG, UNIWERSYTET GDAŃSKI

ORCID: 0000-0002-9538-6860

## *Wpływ wojen napoleońskich na wzrost niechęci wobec biurokracji w polskiej myśli administracyjnej w latach 1813–1815<sup>1</sup>*

1. Wprowadzenie. Entuzjazm do zawodowej administracji w Księstwie Warszawskim; 2. Krytyka „oficjantyzmu” i „kasty urzędniczej” w memoriałach Joachima Owidzkiego; 3. Urzędnicy w świetle uwag Józefa Kalasantego Szaniawskiego; 4. Trwale wygaśnięcie entuzjazmu do biurokracji; 5. Podsumowanie. Doświadczenia wojenne jako źródło reorientacji stosunku do urzędników w Królestwie Polskim.

### 1

Badacz dziejów XIX-wiecznego liberalizmu Maciej Janowski stoi na stanowisku względnej homogeniczności polskiej myśli politycznej w Księstwie Warszawskim. Miała ona charakter protoliberalny. Ton wydarzeniom nadawała elita rządząca Księstwa, kształtująca rzeczywistość ustrojowo-prawną w ramach określonych konstytucją nadaną przez Napoleona. Obóz rządzący składał się w znacznej części z przedstawicieli reformatorskiego skrzydła przedrozbiorowej elity politycznej przywiązanej do narodowego dziedzictwa – przede wszystkim do dorobku wypracowanego w dobie Sejmu Wielkiego, z Konstytucją 3 maja na ciele. Osoby takie jak Stanisław Małachowski, Stanisław Kosta Potocki, Stanisław Staszic same ów dorobek współtworzyli<sup>2</sup>. Z tych względów wykazywali naturalne przywiązanie do wartości liberalnych. Janowski dochodzi jednak do wniosku, że także tzw. polscy jakobini wraz z restytucją przez Napoleona polskiej państwowości w postaci

<sup>1</sup> Publikacja została przygotowana w ramach projektu „Myśl administracyjna w Królestwie Polskim w latach 1814–1831” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki na podstawie umowy nr UMO–2013/11/D/HS5/01901.

<sup>2</sup> W ścisłej elicie Księstwa Warszawskiego – wśród członków Rady Stanu – nie było wprawdzie „naprawdę wielkich polityków epoki przedrozbiorowej” (z wyjątkiem Stanisława Kostki Potockiego), ale „należeli do tego grona posłowie sejmów od końca lat siedemdziesiątych”, M. Mycielski, „Miasto ma mieszkańców, wieś obywateli”. *Kajetana Koźmiana koncepcje wspólnoty politycznej (do 1830 roku)*, Wrocław 2004, s. 37.

monarchii konstytucyjnej stali się rzecznikami „rządu monarchicznego”, który potrafi „bezpiecznie łączyć się z rozumną wolnością”<sup>3</sup>. W rezultacie ich poglądy, pomimo wcześniejszych różnic, zaczęły zbliżać się do wolnościowych sympatii zwolenników państwa w formie, jaką nadała mu Konstytucja 3 maja. Ideowemu zbliżeniu eksjakobinów i umiarkowanych protoliberałów sprzyjała światopoglądowa reorientacja tych ostatnich, którzy z republikańców przeistoczyli się w zwolenników takiego „rządu monarchicznego”. W rezultacie – jak konstatuje Janowski – „ewolucja od jakobinizmu do coraz bardziej umiarkowanego liberalizmu, dokonywana bez wyrzeczenia się dawnych poglądów czy fundamentu światopoglądu”, która była charakterystyczna „dla całego grupy działaczy oświecenia”, stanowi „ważny element dziejów wykluwania się polskiego liberalizmu między trzecim rozbiorem a kongresem wiedeńskim”<sup>4</sup>.

Na późnooświeceniowy światopogląd, który zbliżał do siebie jakobinów i umiarkowanych protoliberałów, składało się – zdaniem nie tylko Janowskiego, ale i innych autorów, jak Bogusław Leśnodorski<sup>5</sup> czy Jerzy Jedlicki<sup>6</sup> – przekonanie, że zostało odkryte „narzędzie realizacji przyszłego szczęścia ludzkości”. Tym narzędziem była administracja państwowa, która jakoby stanowiła „przedmiot ogromnej fascynacji dawnych jakobinów”<sup>7</sup>. Elitom nieobcy był – opisywany przez Józefa Kalasantego Szaniawskiego – archetyp „genialnego urzędnika”, który „równie jak kunsztownik [artysta] żyje zupełnie jedynie dla Idei, nad której unaocznieniem pracuje [...] przy współudziale umiejętności i nauk politycznych”<sup>8</sup>. Potrzebne było silne, sprawne i wyspecjalizowane państwo, zdolne do konsekwentnego wdrażania reform społeczno-gospodarczych pożądaných przez ideologów modernizacji

<sup>3</sup> List A. Gliszczyńskiego do J.K. Szaniawskiego, 12 VII 1807, [w:] *Korrespondencja w materiach obraz kraiu i narodu polskiego rozjaśniających*, Warszawa 1808, s. 161 (wydanie współczesne: *Korespondencja w materiach obraz kraju i narodu polskiego rozjaśniających 1807*, oprac. J. Olejniczak, Piła 2015). Jak zauważa Wacław Tokarz (*Ostatnie lata Hugona Kołłątaja (1794–1812)*, Kraków 1905, t. I, s. 331), jakobini jako pierwsi wzięli w obronę monarchiczną konstytucję Księstwa Warszawskiego, zaś „ich republikanizm, do którego się przyznawali przez cały okres Księstwa [...], nie przeszkadzał im wcale w głoszeniu kultu napoleońskiego”. Por. M. Handel-smann, *Ideologia polityczna Towarzystwa Republikańców Polskich (1798–1807)*, [w:] idem, *Rozwój narodowości nowoczesnej*, Warszawa [1923], s. 198; B. Leśnodorski, *U progu nowego stulecia. Księstwo Warszawskie*, [w:] idem, *Historia i współczesność*, Warszawa 1967, s. 224–225.

<sup>4</sup> M. Janowski, *Polska myśl liberalna do 1918 roku*, Kraków 1998, s. 31–32.

<sup>5</sup> B. Leśnodorski, *U progu...*, s. 199–200, 218–231; idem, *Administracja w państwie burżuazyjnym. Czynniki rozwoju*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 3–4, s. 528–529.

<sup>6</sup> J. Jedlicki, *Jakiej cywilizacji Polacy potrzebują. Studia z dziejów idei i wyobraźni XIX wieku*, Warszawa 1988, s. 43–45.

<sup>7</sup> M. Janowski, *op. cit.*, s. 35.

<sup>8</sup> Cyt. za: B. Leśnodorski, *U progu...*, s. 229.

kraju. Dość liczne grono polskiej elity – jak Franciszek Ksawery Szaniawski, Antoni Wyczechowski<sup>9</sup> czy Antoni Gliszczyński<sup>10</sup> – zafascynowane było osiągnięciami państwa pruskiego w zakresie porządku, rozbudowanego i jednolitego prawodawstwa oraz sprawnie działającej biurokracji<sup>11</sup>. Dodatkowo trudno było kwestionować potrzebę wprowadzenia silnej egzekutywy wobec obaw przed powrotem przedrozbiorowej anarchii, która doprowadziła państwo polskie do upadku<sup>12</sup>.

Obecne w dobie Księstwa Warszawskiego przekonanie<sup>13</sup> – eksponowane przez Janowskiego i niektórych innych badaczy myśli politycznej – że administracja może służyć jako doskonałe narzędzie do urzeczywistniania idei postępowych, wzmacniane było przeświadczeniem, iż Napoleon zdołał opracować „ustrój zaprojektowany według uniwersalnych zasad rozumu, zgodny z prawem natury i zapewniający szczęście poddanym” – i zaimplementował te wzorce także na gruncie polskim<sup>14</sup>. Protoliberalowie Księstwa Warszawskiego, przede wszystkim dawni jakobini, z zadowoleniem przyjęli zasadę „jednostajności rządu”, na której gruncie tak konsekwentnie stanęła konstytucja, projektując państwo scentralizowane na modłę francuską z podległym rządowi centralnemu uporządkowanym organizacyjnie aparatem administracyjnym<sup>15</sup>. Bardziej ambiwalentne odczucia w stosunku

<sup>9</sup> A. Wyczechowski, *Myśli względem prawodawstwa narodowego* [1815], Biblioteka Książąt Czartoryskich, rkps, sygn. 5259 IV, k. 71–73.

<sup>10</sup> Zob. List A. Gliszczyńskiego do J.K. Szaniawskiego, 29 V 1807, [w:] *Korrespondencya w materiyach...*, s. 63–66.

<sup>11</sup> T. Chrzanowski, *Polskie elity intelektualne wobec przemian politycznych i społecznych lat 1795–1830*, Olsztyn 2009, s. 132.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 133.

<sup>13</sup> Zob. np. J.K. Szaniawski, *O naturze i przeznaczeniu urzędowań w społeczności. Rzecz w krótkich napomknieniach, z daleka wskazujących drogę do dłuższego wywodu*, Warszawa 1808, s. 23–24, 75–88; S. Węgrzecki, *Rosprawa o professyach i professyonistach oraz o systemacie administracyinym*, Warszawa 1810, s. 189–194; F.K. Szaniawski, *O rządzeniu y radzeniu*, Warszawa 1810, s. 22.

<sup>14</sup> M. Janowski, *op. cit.*, s. 33; B. Leśnodorski, *U progu...*, s. 220, 227, 229.

<sup>15</sup> Przynajmniej w pierwszych latach istnienia Księstwa Warszawskiego liczne były szeregi intelektualistów, którzy – nawet pomimo krytyki sposobu, w jakim zaimplementowany został ustrój nowego państwa – utrzymywali, że same zasady zapisane w konstytucji są prawidłowe (zob. M. Gałędek, *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej*, Sopot 2017, s. 57–58). Do tego grona należał Hugo Kołłątaj. Był on przeświadczony, że „machina rządu raz dobrze zarządzona” – jak to jego zdaniem uczyniono w konstytucji Księstwa Warszawskiego – jeśli tylko będzie „przez umiejętne ręce poruszana”, „konieczne iść musi dobrze”. Warunkiem zaś podstawowym zaistnienia tego stanu rzeczy było zaprowadzenie „samej jednostajności w prawidłach, na których polegać ma rząd każdego państwa”, [H. Kołłątaj], *Uwagi nad terażniejszem położeniem tej części ziemi polskiej, którą od pokoju tyłżyckiego zaczęto zwać Xięstwem Warszawskim*, Lipsk 1808, s. 101, 123.

do obcych wzorców przejawiała ta część elity rządzącej Księstwa, która żyła jeszcze dokonaniem czasów stanisławowskich, ale i jej reprezentanci na ogół doceniali zracjonalizowany schemat organizacji państwowej i dostrzegali potrzebę profesjonalizacji kadr i mechanizmów pracy urzędniczej<sup>16</sup>. Zgodnie z założeniami niemieckiej kameralistyki i nauki o policji, której popularność wzrastała<sup>17</sup>, część elity, w szczególności władze Księstwa Warszawskiego, zakładała, że na aparat administracyjny należy nałożyć możliwie jak najszersze spektrum zadań społecznych, gospodarczych i politycznych. Stale zwiększającą się rolę biurokracji w życiu społecznym dopuszczał i pochwalał m.in. prawnik Stanisław Węgrzecki, dla którego w nowoczesnym państwie wszystkim tym, „czego sądowość dopilnować dla dobra człowieka nie zdoła”, powinna zająć się i „dozierać” biurokracja. „Przed nią albowiem nic się ukryć nie powinno cokolwiek bezpieczeństwa i wygody człowieka się tyczyć”<sup>18</sup>.

Krąg osób wierzących w moc sprawczą administracji – zwłaszcza w obcym, napoleońskim wydaniu – jako idealnego narzędzia transformacji społecznej od początku istnienia Księstwa Warszawskiego był jednak ograniczony. Obejmował on tylko część elity intelektualnej oraz politycznej i zawężał się wraz z rosnącym rozczarowaniem ujawniającymi się niedostatkami w organizacji i funkcjonowaniu młodej polskiej biurokracji. Dlatego też za daleko idzie w swych stwierdzeniach Janowski, wskazując, że: „Niezwyczajnie ważna dla zrozumienia genezy polskiej

<sup>16</sup> Nawet niektórzy konserwatyści i tradycjoniści, którzy mogli bliżej przypatrywać się mechanizmom funkcjonowania państwa w makroskali, dostrzegali pewne zalety wynikające z istnienia względnie silnej władzy centralnej, zapewniającej urzeczywistnienie „jednostajnych widoków i prawideł” w całym państwie. Potwierdzają to oceny nawet tak zatwardziałego krytyka wad urzędniczych obserwowanych w Księstwie Warszawskim, jak Kajetan Koźmian. Zob. K. Koźmian, *Dzieje powstania Polski pod panowaniem austr.*, [w:] idem, *Pisma proz.*, Kraków 1888, s. 173. O krytycznym stosunku Koźmiana do biurokracji i o lansowanej przez niego koncepcji likwidacji aparatu biurokratycznego na szczeblu lokalnym zob. M. Mycielski, *op. cit.*, s. 93–95; P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807–1815*, Kraków 2006, s. 67–72; M. Gałędek, *Koncepcje...*, s. 57–75.

<sup>17</sup> O wzroście popularności policystyki świadczą głównie przekłady dzieł autorów niemieckich i rosnące zainteresowanie problematyką z zakresu szeroko rozumianej ekonomii politycznej. W 1811 r. ukazała się *Nauka policyi. Dzieło podręczne nieuchronnie potrzebne dla sprawujących Urzędy Policyjne i starających się o nie, obymujące w sobie naynowsze wynalazki i doświadczenia z względem szczególniejszym na prawodawstwo tak francuzkie iako i krajów do Ligi Reńskiej należących* Jana Pawła Harla, a w 1815 r. – dwutomowa praca *Zasady prawodawstwa i instytucji policyjnych* Ludwika Henryka von Jakoba. Zob. J.T., *Zasady prawodawstwa i instytucji policyjnych* przez Ludwika Henryka Jakoba, tłumaczone przez Jana Plichtę Sekretarza Jeneralnego prefektury Deo. Płockiego T. I. w Warszawie 1815 [recenzja], „Pamiętnik Warszawski” 1816, t. 4, s. 120–121; P. Cichoń, *op. cit.*, s. 167–169.

<sup>18</sup> S. Węgrzecki, *Rosprawa o professyach...*, s. 189.

myśli liberalnej jest świadomość faktu, że liberalizm – czy raczej protoliberalizm – Księstwa Warszawskiego wyraża się właśnie w etatyzmie, entuzjazmie wobec idei państwa i przekonaniu o wszechmocy administracji państwowej, którą obdarza się przymiotami niemal religijnymi<sup>19</sup>. Głos taki na pewno był obecny – i silniej wybrzmiewał w Księstwie Warszawskim niż później w Królestwie Polskim – ale nie był aż tak powszechny i milkł stopniowo, podczas gdy krytyka administracji narastała. Mimo to rosnące rozczarowanie biurokracją na ogół jeszcze nie szło w parze z nadzieją na radykalną poprawę tego stanu rzeczy po przeprowadzeniu koniecznych reform i wyeliminowaniu tkwiących w aparacie administracyjnym wad organizacyjnych.

## 2<sup>20</sup>

Niechęć do rządu i struktur biurokratycznych rosła sukcesywnie i wprost proporcjonalnie do piętrzących się trudności politycznych i finansowych państwa w dobie wojen napoleońskich. Urzędnicy administracyjni znaleźli się w ogniu krytyki zwłaszcza po klęsce wyprawy Napoleona na Rosję oraz wraz z okupacją Księstwa Warszawskiego przez wojska rosyjskie w 1813 r. W atmosferze ucisku, a zarazem powszechnego rozprzężenia i chaosu administracja zaprzęgnięta została przez nowe władze do egzekucji niezwykle uciążliwych powinności publicznych. Narastało niezadowolenie społeczne, podsycane powszechnymi oskarżeniami administracji o popełnianie nadużyć<sup>21</sup>.

Stopniowo sytuacja ulegała poprawie i normalizacji. Zgodnie z wolą cesarza rosyjskiego Aleksandra wkrótce przystąpiono do prac nad wprowadzeniem nowej formy państwowej: Królestwa Polskiego w związku z Cesarstwem Rosyjskim. Dekretem cesarskim z 19 maja 1814 r. utworzony został Komitet Cywilny Reformy, przed którym postawiono – pomiędzy innymi – zadanie przygotowania reformy ustroju administracyjnego. Pamięć niedawnych wydarzeń była jeszcze zbyt świeża, aby nad dyskusją prowadzoną w temacie rekonstrukcji administracji nie ciążył bardzo zły ogólny wizerunek zawodowej administracji, będący efektem jej poczynąń przede wszystkim w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy.

Świadczy o tym zwłaszcza treść dwóch memoriałów złożonych w Komitecie: *Głosu Polaka do Szanownych Mężów układających konstytucję*, datowanego na

<sup>19</sup> M. Janowski, *op. cit.*, s. 45.

<sup>20</sup> Przy przygotowywaniu drugiej i trzeciej części artykułu wykorzystałem wybrane fragmenty swojej pracy *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej*, s. 388–410.

<sup>21</sup> J. Przygodzki, *Rada Najwyższa Tymczasowa Księstwa Warszawskiego 1813–1815. Organizacja i działalność*, Wrocław 2002, s. 69–102, 113–143.

18 lipca 1814 r., oraz *Rzuconych myśli względem wewnętrznego urządzenia kraju*, z 10 września 1814 r.<sup>22</sup>. Ich autor – Joachim Owidzki, poważany ziemianin z Lubelszczyzny, poseł w czasach Księstwa Warszawskiego, choć znany już wtedy z krytycznego stosunku do biurokracji<sup>23</sup>, teraz wyraźnie radykalizował swoje opinie pod wpływem osobistych doświadczeń, o których pisał w sposób następujący:

Patrzałem z boleścią serca na te wszystkie zdarzenia z mojego ustronia [...] jak [urzędnicy,] te łakome stwory, niewinnych chłonęły majątki i powszechny nieład był właśnie ich namiętności celem. Byłem także obecnym świadkiem, jak za zbliżaniem się wojsk obcych roje urzędników pierzchało i co prędzej opuszczało tę nieszczęsną ziemię, która jedynie ich pastwie była poświęconą. Widziałem wreszcie jak też same roje znowu do biur swoich ze skwapliwością wracały, gdy płacy dla nich zabłysła nadzieja. [...] Wśród nich byli jeszcze i tacy, którzy aż do tej bezczelnej doszli podłości, iż etatowych na swoje miejsca nie dopuściwszy, bez zdatności i cnoty zyskane podejściem urzędy nie wzdrygali się dzierżyć. Miały więc wówczas te miejsca powaby i zyski, kiedy cały kraj najdotkliwsze tłoczyły ciężary i z żalem przychodzi wyznaczyć, iż żaden z urzędników na nasz ucisk nie okazał się być tklwym i słusznie ten stan na powszechną zasłużył wzgardę<sup>24</sup>.

Owidzki nie wahał się więc używać dosadnych słów. Konstatował, że „zbyt liczna wielość urzędników, wyniszczając [...] współbraci, daleka jest od zrobienia tych korzyści, których dobrze wybrany wybór zostaje rękojmią”. Był zdania, że „im większy natłok ludzi rządowe napelnia biura, tym większe na ich utrzymanie mnożą się ciężary, te rodzaj uciski i z nich pospolicie wynika zniszczenie”. Na tej podstawie dochodził do wniosku, że „jak rządym grosza publicznego użyciem stoją i kwitną narody, tak niebaczone tegoż trwonienie [...] najobfitsze źródła wysusza i gubi. [...] Jeżeli kraj szczęśliwy i rządny, jeśli jego mieszkańcy bez różnicy stanu równej rządu doznają opieki i nie są nad możność ciśnienia, [...], jego administracja jest dobrą, jeżeli zaś widocznie nachyla się i stawa, to samo dowodzi rządu niedoskonałość i błędy”<sup>25</sup>. Z tego względu domagał się, „ażeby rząd nowy najtroskliwiej unikał wielości urzędników i tylko liczbę jak najoszczędniej oznaczył, pamiętając na to, że nie mnogości dla dobrego wyboru Ojczyzna żąda”<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Zob. też omówienie tych memoriałów w: M. Gałędek, *Koncepcje...*, s. 245–248, 260, 262, 395–403.

<sup>23</sup> P. Cichoń, *op. cit.*, s. 156–158.

<sup>24</sup> J. Owidzki, *Głos Polaka do Szanownych Mężów układających konstytucję*, 10 IX 1814, rkps, AGAD, Archiwum Zamoyskich, sygn. 86, k. 22–23.

<sup>25</sup> Idem, *Rzucone myśli względem wewnętrznego urządzenia kraju do położenia y możności iego zastosowane*, 18 VII 1814, rkps, AGAD, Archiwum Zamoyskich, sygn. 86, k. 37.

<sup>26</sup> Idem, *Głos Polaka...*, k. 26.

Owidzki nazywał chorobę, która toczyła państwo i kraj w 1814 r., „oficjantyzmem”. Konstatując, że „urzędnicy publiczni powołani do posług krajowych natenczas są godni zaufania narodu [...], gdy chlubnym swego przeznaczenia odpowiadają celom i kiedy jedynie [...] wykonywają prawa”<sup>27</sup>, starał się w swym memoriale wykazać, że ów porządek rzeczy uległ całkowitemu wypaczeniu, co jest powszechnie dostrzegane na prowincji. Jego zdaniem problem z urzędnikami odczuwa obecnie każdy „z boleścią serca” i każdy „okropnych doświadczył skutków” ich postępowania<sup>28</sup>. Owidzki dostrzegał społeczną alienację kasty urzędników, wynikającą ze „złego, jakie z niebacznego urządzenia władz rządowych nieuchronnie wyniknąć musiało”<sup>29</sup> i determinującą urzędniczą skłonność do nadużyć i kierowania się wyłącznie własnym interesem. Przede wszystkim uważał, że władza pozostawiona w rękach urzędniczych może deprawować. Gdy Owidzki odnosił się do postępowania i cech przypisywanych biurokratom, jego język pod wpływem emocji wyraźnie się zmieniał: „nie masz okropniejszej w towarzystwie cywilnym [...] tyranii, jak gdy zuchwały urzędnik wyniosłszy się nad równość spostrzega w swoim ręku złożone własności i losy współbraci. Jak zdziczała istota wszystko natenczas swojej poświęci namiętności i sama nawet dzielność praw nie jest dość silną, ażeby jej wstrzymała zapędy”. Wskazywał, że „ten stan widocznie oddzielił się od ciała, z którego wyszedł. Stał się groźnym, niebezpiecznym i pewnego na przyszłość wymaga zastrzeżenia...”<sup>30</sup>, i dodawał: „Od niejakiego czasu ta klasa samoistnymi natchniona namiętnościami nie widziała [nic] jak tylko własny interes, obrzydły swoich działań bodziec i na nim osobiste zasadzała widoki. Wzniciła za tym przeciwko sobie okropne wyrzuty i skargi, które nieść tam, gdzie złożona jest w tej chwili naszej przyszłości nadzieja...”<sup>31</sup>. Posługując się figurami retorycznymi i epitetami, określał urzędników mianem „odrodnego wspólnej matki plemienia” czy wręcz „straszydeł”, które „karmią się krwią i łzami”<sup>32</sup>. Na pytanie: „Jakże tam być może Ojczyzna, gdzie tak jej nieprzyjazne gnieźdzą się stwory?”, odpowiadał: Ojczyzna „znikła z naszej posady i jej miejsce drapieżny zajął oficjantyzm”. Zwracając się zaś wprost do urzędników, dopytywał:

azaliż człowiek pod jakąkolwiek stawiony postacią, czyli też barwą, może przestać być tym, czym się urodził i jakie względem innych powziął obowiązki? Związki jego zawsze są święte i jedne, i tych [...] nie niszczy przeznaczenie. [...] Skutkiem jest [oficjantyzm]

<sup>27</sup> *Ibidem*, k. 20.

<sup>28</sup> *Ibidem*, k. 24.

<sup>29</sup> *Ibidem*, k. 25.

<sup>30</sup> *Ibidem*, k. 19.

<sup>31</sup> *Ibidem*, k. 20.

<sup>32</sup> *Ibidem*, k. 26.

przeto złego urzędnika, które was urzędnicy zepsuło i własnych nawet braci uczyniło nieprzyjaciółmi. [...] Czas jest, ażeby się naród na was poznał i w ścisłe wziął karby, co z nich wyszło<sup>33</sup>.

Urzędnicy „zbaczający z drogi prawej tym samym przestają być urzędnikami”, czyli ludźmi, których przeznaczeniem jest służba społeczna. Polscy urzędnicy bezpowrotnie „skazili [...] świętość umowy do ich urzędu przywiązanej”<sup>34</sup> i z tego względu zasługują na poniesienie surowych konsekwencji swego działania i odsunięcie od pełnienia funkcji publicznych.

Następnie, „wyrzekając, co nas zgubiło i czego dotkliwość długo pozostanie nam w pamięci”, Owidzki formułował całą litanię zarzutów względem „wyrodnych” urzędników nadużywających swej władzy:

Kto tu u nas [...] najskwapliwiej napisał dekret, upoważniając urzędników do opuszczenia kraju w przypadku wojny i w tym nadzwyczajnym zdarzeniu, zapomniawszy zupełnie o tym, którym bezpieczeństwo i opiekę był winien, jedynie swoimi [interesami] się zajął? Sami urzędnicy. [...] Któż sobie składane w pocie czoła publiczne dochody trwonił, zabierał i frymarzyć nimi nie wstydził się? Zawsze urzędnicy. Któż równie gorszącym sposobem przez dobranych arbitralnie zastępców wyręczał się w urzędzie, tym samym niszczącego nierządu był przyczyną i dał jawny dowód, że chciał być urzędnikiem, chociaż [...] jego [mu] ciążyły obowiązki? Nieszczęściem ciż sami urzędnicy [...] <sup>35</sup>.

Przytoczony fragment stanowił jedynie początek znacznie dłuższego wyliczenia ciężkich grzechów, jakich dopuszczali się urzędnicy. Prowadziło to Owidzkiego do wniosku, że potrzebna jest powszechna „epuracja” kadr<sup>36</sup>. Pisał: „Chcąc [bowiem] złe skutecznie poprawić w kraju, trzeba najpierw przysposobić narzędzia, którymi Rząd działa; wypada te odmienić, które podpadły zepsuciu i dopiero na pewnej zasadzie, doskonale oprze się dzieło”<sup>37</sup>. Uważał, że tylko „mała [...] liczba dawnych urzędników zasługuje, ażeby w przyszłej liście cywilnej umieszczoną być mogła. Niechaj to przyszłych naszych nadziei nie razi, co odrodnego imienia miało cechę i niech miejsca od intrygi i przekupstwa zajęte, osiędzie zdarność i cnota”<sup>38</sup>. Jego

<sup>33</sup> *Ibidem*, k. 22.

<sup>34</sup> *Ibidem*, k. 20.

<sup>35</sup> *Ibidem*, k. 20–22.

<sup>36</sup> *Ibidem*, k. 26. Epuracja – w odniesieniu do instytucji, urzędów wojska: usuwanie osób szkodliwych lub wrogich, *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/epuracja> [dostęp 20.02.2020]; zob. M. Gałędek, *Epuracja urzędników w powstaniu listopadowym*, „Kwartalnik Historyczny” 2017, nr 3, s. 504.

<sup>37</sup> J. Owidzki, *Głos Polaka...*, k. 20.

<sup>38</sup> *Ibidem*, k. 23–24.



zdaniem urzędnikom potrzebny był wstrząs, który można byłoby osiągnąć, dokonując czystki. Przekonywał:

Jeden szczególnie groźny przykład może skutecznie działać i wróci nam naddziadów naszych szlachetność i cnotę. [...] Byłoby więc zakałą waszego w tej chwili poświęcenia się, gdyby amnestia miała pokryć teraz mniejsze grabieże i brudy. Wielu nikczemnych na nią się spuszcza<sup>39</sup>.

Owidzki wskazywał przy tym, że także w przyszłości żadne regulacje nie uporządkują należycie administracji, „jeżeli [urzędnicy] [...] z urzędowania swego, najściślejszej ulegając sprawiedliwości, za każdym przewinieniem do niepodległej władzy sądowniczej do odpowiedzialności nie zostaną pociągnięci i tam się nie usprawiedliwią”<sup>40</sup>. W szczególności dotyczyć to powinno urzędników skarbowych i innych dysponujących funduszami publicznymi na prowadzoną przez siebie działalność. Owidzki podkreślał bowiem, że „jest [...] ważną potrzebą, ażeby ci wszyscy urzędnicy do rachunków byli pociągnięci, przez których ręce grosz publiczny przeszedł lub w nich pozostał”<sup>41</sup>. W przeciwnym razie zaistniała sytuacja prowadzić będzie tylko do narastania antagonizmów we wzajemnych stosunkach między władzą państwową a narodem. Owidzki zauważał, że

między rządzącymi, a rządzonymi tyle pożyteczne zaufanie niknie. [...] Bolesnym [...] dla nas stało się czuciem, iż administracja wewnętrzna zamiast strzeżenia, pomnażania i doskonalenia rzeczy publicznej, też sama oczywiście zniszczyła i że jej zaprowadzenie nie odpowiadało widokom naszym, wina w tym osób do rządu wezwanych i organizacji, która w tak sprzecznym władze rządowe związała ze sobą stosunku, iż urzędnik rzadko swej ojczyźnie mógł być pożytecznym i prawie zawsze być jej musiał szkodliwym, lub też dla zawad, które w każdym znajdował kroku, z obojętnością spoglądał na szkody, jakie kraj znosił i zaradzić im nie był w stanie<sup>42</sup>.

Owidzki dowodził: „szczególniej od doskonałego urządzenia pierwszych władz [administracji lokalnej], dzielność rządu, jego dobroć i porządnny bieg rzeczy istotnie zależy i im lepiej te są urządzone, tym rządniejszym takie uważa się mocarstwo”. Na tej podstawie nawoływał: „Bierzmy porządek stanu cywilnego podług właściwego jego przeznaczenia, podzielmy kraj na takie obwody, jakimi urzędnik władać jest zdolnym i porzućmy znojne okazałości, które z naszym położeniem

<sup>39</sup> *Ibidem*, k. 24–25.

<sup>40</sup> *Ibidem*, k. 19.

<sup>41</sup> *Ibidem*, k. 24.

<sup>42</sup> *Idem*, *Rzucone myśli...*, k. 36.

i możliwością nie dają się godzić, a które coraz bardziej wyniszczając siły narodowe, na pogardę innych ludów wystawić nas mogą<sup>43</sup>.

### 3

Tego typu głosy docierające z prowincji nie były odosobnione<sup>44</sup> i z pewnością wpływały na stosunek przynajmniej niektórych członków Komitetu Cywilnego Reformy do biurokracji. Zwłaszcza tradycjonałści, już w dobie napoleońskiej niechętni obcym wzorcom zawodowej administracji – jeżeli nawet nie doświadczyli osobiście uciążliwości ostatnich miesięcy – mogli tylko utwierdzić się w swym osądzie. Echa wypowiedzi Owidzkiego mogły wybrzmiewać m.in. w opracowanych mniej więcej pod koniec sierpnia 1814 r. *Uwagach o projekcie reformy administracji krajowej w byłym Księstwie Warszawskim*, przygotowanych przez Józefa Kalasantego Szaniawskiego, jednego z najważniejszych członków Komitetu w pierwszych miesiącach jego działalności<sup>45</sup>. Szaniawski dowodził, że założenie, jakoby biurokracja była zdolna skutecznie służyć dobru publicznemu i zaspokajać obywatelskie potrzeby, stanowi jedną z wielu fałszywych modernizacyjnych „teorii nowomodnych” wieku Oświecenia. Jak przekonywał, powstały one wbrew „pierwotnym społecznego prawodawstwa zasadom”, stanowią „małej wartości modne prawodawcze wynalazki”, „zbywa [im] na wyższej mądrości, na wyższym świetle wieków”, „ukazały się już w powszechnej opinii jako nader mylne, szkodliwe i w znacznej części niedorzeczne” oraz „nie wytrzymują ani sądu zgłębiającej uwagi, ani próby doświadczeń”<sup>46</sup>.

Według Szaniawskiego:

Pod ciągłym wpływem ulubionej w tych czasach maksymy, tęgość rządu, tak dalece stężyły teraz wszelkie urzędnicze sfery, urzędnik wyższy tak dalece jest teraz władnym w swym obrębie panem, tak dobrze za swoje prace wynagradzanym [...], tak pochlebnie wywyższonym przez sposobność wpływania na rozdawnictwo wielu zyskownych miejsc, a tym samym jednania sobie licznej klienteli, że to wszystko działa czarującym

<sup>43</sup> *Ibidem*, k. 35–36.

<sup>44</sup> Zob. K. Bartoszewicz, *Utworzenie Królestwa Kongresowego*, Kraków 1916, s. 36–38; W. Na-górska-Rudzka, *Opinia publiczna w Księstwie Warszawskim w 1813 roku*, „Przegląd Historyczny” 1928, t. 27, z. 1, s. 93–110.

<sup>45</sup> J.K. Szaniawski, *Uwagi o projekcie reformy administracji krajowej w byłym Księstwie Warszawskim* [VIII (?) 1814], rkps, Biblioteka im. Zielińskich Towarzystwa Naukowego Płockiego, sygn. 502; zob. też omówienie tej pracy w: M. Gałędek, *Koncepcje...*, s. 114, 244, 245, 389–395, 404, 405. Na temat aktywności Szaniawskiego w organizacji prac Komitetu zob. *ibidem*, s. 106, 109.

<sup>46</sup> J.K. Szaniawski, *Uwagi...*, k. 1v–2, 3.

powabem na umysły wielu spośród tych, co mogliby żywić w sobie nadzieję wyniesienia się nad poziom klasy rządzonych.

W ten sposób – kontynuował Szaniawski – tworzą się „szkodliwe rządy oligarchiczne klasy urzędniczej co z rewolucyjnych wylęgły się teorii”<sup>47</sup>. Mimo więc licznych wad, zawodowa administracja pozostaje niezagrożona. Posiada bowiem możliwych protektorów, którzy są związani spletem wzajemnych interesów ze „stanem urzędniczym”. Problem z biurokracją miał zaś – zdaniem Szaniawskiego – charakter systemowy i wynikał z „natury towarzyskiego związku”, do którego nie jest ona dopasowana. Według niego – zgodnie z naturą Polaków – w zarządzaniu sprawami publicznymi „trzeba na pomoc wzywać narodowej szlachetności i bezinteresownej miłości ojczyzny”, opierając zasady sprawowania urzędów na bezpłatności i obieralności. Postawę prawdziwie obywatelską, jaką prezentować będą tak dobierani urzędnicy, przeciwstawiał skłonnościom przejawianym przez zawodowych biurokratów, którym „te wielkie cnoty nie mówią już nic”. Choć także są obywatelami, to w swym postępowaniu kierują się nie dobrem powszechnym, a interesem własnym. Z tego względu pragną utrzymania „nierozsądnego marnotrawstwa, jakie panowało w pierwotnych urządzeniach Księstwa Warszawskiego”. W ten sposób w opinii Szaniawskiego urzędnicy biurokratyczni zrywają rodzinne związki narodowe, „cóż [bowiem] może być mniej rodzinnego, jak egoizm, nie chcący urzędowej dla swoich robić przysługi bez corocznej pensji”. W systemie biurokratycznym

urzędnik nazwyczaja się powoli uważać całą społeczność jako bierny przedmiot działań swoich, odosabniać się od niej duchem urzędniczym, jak gdyby od rządzonej gromady, tracić szczere uczucie jej klęsk lub ucisków, patrzeć na nią niejako jak na swoje patrimonium, z którego ma koniecznie prawo ciągnąć potrzebny w miarę swoich uwidzeń dochód, odłączać tym samym właściwy jej interes od widoków ducha urzędniczej kasty, wyciągać z tego powodu rzeczoną społeczność do mniemanych ulepszeń, które wprowadzie [...] rzeczywistemu dobru [owej społeczności] nie odpowiadają, ale sprzyjać mogą wzmocnieniu lub ubogaceniu sfer urzędniczych<sup>48</sup>.

Wytwarza się zatem „duch urzędniczy”, który nie ma nic wspólnego z „duchem narodowym”. Urzędnik separuje się od narodu i służy tylko zaspokajaniu własnych interesów – wzmacnianiu swej pozycji i pomnażaniu swego majątku. Traktuje ludzi przedmiotowo, staje się nieczuły na ich rzeczywiste potrzeby i nie jest w istocie zainteresowany ich zaspokajaniem.

<sup>47</sup> *Ibidem*, k. 3v–5.

<sup>48</sup> *Ibidem*, k. 4–4v, 5v.

Szaniawski kwestionował więc zdolność zawodowej biurokracji do skutecznego zaspokajania potrzeb obywatelskich i narodowych. Uważał, że ma ona naturalną skłonność do alienowania się ze społeczeństwa i działania z nastawieniem na interes własny, zarobek i karierę. Państwo, w którym sprawami publicznymi zarządza biurokracja, zatracą swój charakter obywatelskiej wspólnoty politycznej, a urzędnicy i obywatele tracą chęć bezinteresownego ofiarnego służenia na rzecz dobra publicznego<sup>49</sup>. Szaniawski był bowiem zdania, że szlachetne uczucia i skłonność do poświęceń na rzecz dobra publicznego

są obcymi, albo inny wcale przybierają charakter, tam gdzie każda usługa ma [...] swoją taryfę, podług której jest nagradzana. Urzędnik płatny, jeżeli natura obdarzyła go silnym trybem życia publicznego, czuje w sobie nader często dotkliwie upokorzenie, iż nie służy z powinności obywatelskiej, ale za pensję i że ten sam nie ma żadnej dla siebie pociechy, iżby Ojczyźnie czynił jakąkolwiek z siebie ofiarę. Przy systemie urzędów płatnych ginie (ogólnie mówiąc) w urzędnikach owa czysta, pierwotna miłość Ojczyzny, ów święty ogień życia dla dobra publicznego: [zostaje] tylko przywiązanie do dawcy urzędów i pensji, przywiązanie do znikomych indywiduów, ale nie do owej nieprzemiennej całości ojczyzno- bytu [...]. W systemie pensjonowania wszelkich bez wyjątku urzędników [...] zawiązuje się prędzej lub później interesowny duch oddzielnej urzędniczej kasty, który naturalnie pociąga za sobą przeciwną reakcję całości rządzonego narodu.

W opinii Szaniawskiego system pełnej odpłatności sprawowania urzędów publicznych wprowadzony w administracji Księstwa Warszawskiego – w ministerstwach, dyrekcjach generalnych, prefekturach, podprefekturach i urzędach miejskich – stanowił więc pożywkę dla „artyficyjnego egoizmu urzędniczej klasy, która tylko tak daleko żyje dla publicznego dobra, ile ono zgadza się może z co dzień wzrastającym wynagrodzeniem dumy i chciwości urzędników”. Wychodząc z tych założeń, Szaniawski wyrażał przekonanie, że nie można dopuścić do sytuacji, w której przyszłe Królestwo Polskie stanie się bastionem fachowej, ale wyalienowanej społecznie biurokracji. Przekonywał, że „jeżeli [...] skutkiem zawiąklej i zanadto kunsztownej manipulacji działań rządowych muszą urzędnicy być umyślnie formowanymi przez biura akademii, naówczas egoizm urzędniczej kasty nabiera bardziej jeszcze wyłącznego charakteru i tym szkodliwiej odczepia się od całości narodu duchem krótkookiej pychy i nieograniczonych uroczeń”<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> *Ibidem*, k. 5v–6.

<sup>50</sup> Idem, *Ogólniejsze myśli względem projektowanej [Konstytucji Królestwa Polskiego]*, [w:] *Kręte drogi myśli politycznej Józefa Kalasantego Szaniawskiego (1764–1843). Wybór pism*, oprac. S. Pączos, Poznań 2012, s. 497.

Koronnych dowodów na zgubne skutki, jakie niesie za sobą biurokratyzacja, dostarczały – zdaniem Szaniawskiego – doświadczenia ostatniego okresu rządów. Zauważał on, że

ktokolwiek z pomocą dokładnego rozbioru uważał postępy wielu społeczeństw w obecnym i zeszłym wieku, a mianowicie i nasze własne w ciągu ostatnich lat siedmiu, ten wszędzie znalazł w rzeczywistych skutkach niezawodność napomkniętej prawdy, a mianowicie dostrzeże i wielką w tychże skutkach różnicę, jaka się ukazuje w innych krajach, gdzie wpływem długowiecznych usiłowań w kształtowaniu lepszych nieco urzędników ułagdzano znacznie i neutralizowano wady ich ducha, a zaś przeciwnie w naszym Księstwie Warszawskim, gdzie cudzoziemska polityka wpełchnęła nas gwałtownie w nienaturalny system i oddała (jak gdyby na urągowisko) wszystkie niemal sfery wikłanego społecznych działań kierunku (z nielicznymi chociaż bardzo szanownymi wyjątkami) w ręce wynoszącego się dopiero pokolenia, które po wielkiej części nie zaznało ani powabów wspólnej matki, ani właściwego charakteru rodaków, ani starożytnych jej praw, na których podstawie rozwijał się szlachetny i wielki duch przodków naszych, ani nawet w najmniejszy sposób przygotowanym było do ezoterycznych form i zasad, co [...] walczyły z fizycznym i moralnym położeniem naszym<sup>51</sup>.

Poglądy Szaniawskiego nie były wśród członków Komitetu Cywilnego Reformy odosobnione. Podobne wnioski wypływały z konstatacji, jakie czynili jeszcze pół roku później podczas obrad Komitetu w 1815 r. ksiądz Józef Koźmian oraz prawnik Franciszek Grabowski – obaj tak jak Owidzki pochodzący z Lubelszczyzny. Natomiast Kajetan Koźmian, brat Józefa, sporządził projekt bezskutecznie forsowany przez tradycjonalistów na forum Komitetu, zakładający całkowitą likwidację zarządu biurokratycznego na szczeblu lokalnym<sup>52</sup>. Józef, popierający rozwiązania

<sup>51</sup> Idem, *Uwagi...*, k. 6v–7.

<sup>52</sup> M. Gałędek, *Koncepcje...*, s. 112. Skonfrontujmy tę ocenę ze zdaniem Tadeusza Korzona. Bilansując swoje badania odnośnie do funkcjonowania w latach 1789–1792 komisji porządkowych cywilno-wojskowych, których przywrócenia w nieco tylko zmodyfikowanej postaci domagali się tradycjoniści, ten wybitny polski badacz okresu stanisławowskiego pisał: „Mierząc dzieło [...] skalą zasad, dzisiaj panujących w prawie administracyjnym, należałoby wytknąć grube błędy w organizacji komisji porządkowych cywilno-wojskowych. Jakiej można było spodziewać się sprężystości i karności po władzy zbiorowej, kolegalnej, która składała się z ziemian-rolników, w której zasiadać mieli może w przeważnej liczbie początkujący w służbie publicznej ludzie [...] której odpowiedzialność była prawie żadna, skoro dzieliła się na głów 15, której członkowie nie potrzebowali bać się dymisji, bo nie pobierali żadnej płacy. [...] Ale [...] zestawivszy ślady działalności, przyjdziemy do przeświadczenia, że komisje cywilno-wojskowe były zorganizowane zgodnie z formą rządu, charakterem i obyczajem społeczeństwa; że funkcjonowały w sposób zadowalający tak władzę wyższą, jak i ludność podwładną, że jeśli zręcznością nie dorównywały wyćwiczonej biurokracji, to przewyższały ją znajomością warunków miejscowych i ścisłością związku ze społeczeństwem”, T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764–1794)*, t. V, Kraków–Warszawa 1897, s. 231–232.

zaprojektowane przez brata, przekonywał, że Polacy „przywykli [...] być zaszczyconymi zaufaniem współbraci i poświęcać się bez płacy dobru publicznemu”, zaś odmienne rozwiązania są „przeciwne ich narodowości”<sup>53</sup>. Wtórował mu Franciszek Grabowski, który przekonywał, że

przez zaprowadzenie urzędników płatnych, żadnym czasem nieograniczonych, tak się wzniósł duch oficjantyzmu, że przytłumił ducha obywatelskiego, i trudno teraz znaleźć, kto by się chciał podjąć urzędu bezpłatnie, jak się dawniej do tego z gorliwością służenia ojczyźnie ubiegano. Nadto urzędnicy tacy, którzy wiedzą, że raz wszedłszy, już ruszonymi z miejsca nie zostaną; dopuszczają się nadużyć z uciskiem kraju; odpowiedzialność ich jest tylko w prawie, ale skutku jej żaden z urzędników mianowicie wyższych nie doznał<sup>54</sup>.

Grabowski powracał też do głównych tez Szaniawskiego i Owidzkiego o skłonnościach „klasy urzędniczej” do zaspokajania własnych interesów, niemających nic wspólnego z ofiarną służbą krajowi. Apelując o wprowadzenie kadencyjnej rotacji kadr urzędniczych jako remedium na skostnienie struktur biurokratycznych, podkreślał, że „doświadczenie [kilku ostatnich lat funkcjonowania administracji w Księstwie Warszawskim] okazało w skutku, iż dzisiejsi urzędnicy żadnym czasem nieograniczeni wyszli niejako z obywatelstwa, sądząc się być urzędnikami jedynie rządu a nie kraju i zakładając na tym zasadę dobrego urzędowania, aby działać wbrew obywatelom”<sup>55</sup>.

Także Joachim Owidzki w omawianym wyżej memoriale z 1814 r. dochodził do podobnych wniosków. Ogólnie odwołując się do potrzeby uwzględniania cech narodowych Polaków, wskazywał, że to nie w „pospolicie obcej organizacji”, a „w naszej narodowości szukać nam potrzeba rządu, na niej przysze nadzieje oprzeć i nią rzecz publiczną zasilić dzielnością”. Dlatego przyszła konstytucja i przyszły ustrój powinny „pogodzić zaufanie narodu z istotnymi jego potrzebami i [...] za stałe przyjąć prawo zupełnie narodowy rząd i obyczaje”. Owidzki stał bowiem na stanowisku, że należy „z tą niezaprzeczoną oświecić nas prawdą, iż każdy kraj ma właściwe sobie potrzeby, do których wewnętrzną administrację kraju stosować winien”, jak również „do których utworz władz oświecony prawodawca stosować umie i na nich przysze swoje ustanawia widoki”. Podobnie jak Szaniawski, Koźmian czy Grabowski, również Owidzki sądził, że „zniknie łatwo obawa nadużyć pomiędzy urzędnikami zagnieżdżonych, gdy ci z łona obywateli na sejmikach będą obierani [...], z tym szczególnym zastrzeżeniem, ażeby każdy urzędnik był osiadłym

<sup>53</sup> *Protokoły posiedzeń Komitetu Reformy od jego rozpoczęcia się dnia 4. lipca 1814, sesja 73, 9 III 1815, rkps, Biblioteka Książąt Czartoryskich, sygn. 5233 IV, k. 406.*

<sup>54</sup> *Ibidem*, sesja 78, 9 IV 1815, k. 457–458.

<sup>55</sup> *Ibidem*, k. 461.

obywatelem, z majątku swego podlegał odpowiedzialności i w razie przewinienia, czyli zaskarżenia, sądownie usprawiedliwił się”<sup>56</sup>. Natomiast urzędnik „odsądzony [...] przez żaden sposób do listy wyborczej w następnych podaniach wchodzić już nie mógł i został na zawsze od wszelkich posług publicznych wyłączonym jako do ich sprawowania niesposobny”. „Ten hamulec [zdaniem Owidzkiego] wstrzyma przestępstwa” i „wyboczenia”<sup>57</sup>.

#### 4

Mimo tak zmasowanej krytyki Komitet Cywilny Reformy finalnie zdecydował, iż nowoczesne państwo nie może sobie pozwolić na eksperyment z niemalże całkowitym zniesieniem biurokratycznej administracji na szczeblu lokalnym. Okazało się, że tradycjonalisci – domagający się likwidacji płatnych urzędów i przywrócenia zasad ich sprawowania charakterystycznych dla epoki stanisławowskiej – są w mniejszości. Wydaje się jednak, że to w tym właśnie przełomowym okresie lat 1813–1815 stosunek całej niemalże elity politycznej i intelektualnej do administracji na trwałe uległ zmianie. W Królestwie Polskim nie słyszymy już głosów tak entuzjastycznych, jak Antoniego Gliszczyńskiego czy Stanisława Węgrzeckiego. Z apologetów biurokracji zeszli oni teraz na pozycje defensywne i przedzierzgnęli się w jej nieśmiałych obrońców – wobec fali krytyki, jaka spadła na „kastę urzędniczą”, domagali się umiaru w formułowanych ocenach<sup>58</sup>. Dowodzi tego m.in. artykuł księdza Franciszka Ksawerego Szaniawskiego, który ukazał się na łamach „Pamiętnika Warszawskiego” na początku 1815 r.

Jak pisał Szaniawski, celem opublikowania przez niego tego tekstu było, aby opinia publiczna „czerpała światło i pobudki do wstrzymywania skutecznie szkodliwych namiętności popędów, które by nas unosiły, czyli to w wykonywaniu powinności urzędu, jaki by nam był powierzony, czyli też w sądzeniu o urzędowych działaniach drugich osób”<sup>59</sup>. Slogany: „złe są prawa – źle je wykonywają urzędnicy – ochraniają jednych, drugich uciemiężają, – Źle tłumaczą prawa i stosują sędziowie” zdominowały według Szaniawskiego polski dyskurs publiczny. Tymczasem brakuje sądów wyważonych, te bowiem, które tak często słyhać, „są [...] praw-

<sup>56</sup> J. Owidzki, *Rzucone myśli...*, k. 29–30, 34–35.

<sup>57</sup> Idem, *Głos Polaka...*, k. 25.

<sup>58</sup> Zob. S. Węgrzecki, *Rys Ustawy Rządowej 3. Maja 1791. roku uchwalonej, z niektórymi porównaniami do Ustawy Konstytucyjnej Xięstwa Warszawskiego i teraźniejszej Królestwa Polskiego; zachowując ducha pierwszej, oraz rozwinięcie téjże jakie w przeciągu czteroletniego Seymu zaszło*, „Sybilla Nadwiślańska” 1821, t. 1, nr 6, s. 340–343.

<sup>59</sup> X.S. [F.K. Szaniawski], *O przyczynach wielu uprzedzeń i sarkau przeciwko prawnictwu*, „Pamiętnik Warszawski” 1815, t. 1, s. 11.

dziwe po części, bo w rzeczach ludzkich złe z dobrem pomieszane... Te zdania są prawdziwe wtenczas, gdy ścisły nad urzędnikami dozór wykonywany ciągle nie bywa”, co charakteryzowało ostatnie lata ciągłych wojen, ale – dodawał z naciskiem Szaniawski – „te zdania nie zgadzają się zawsze z rzeczywistością w tyłu przypadkach, w których je powtarzamy”<sup>60</sup>. Ponadto w interakcjach obywateli z administracją, jak i szerzej – z władzą publiczną, tj.

z rodzaju interesów, w których udają się członkowie towarzystwa do zwierzchności, największa jest liczba niezgodnych ze słuszością, jednowzględnych, szkodliwych drugim, szkodliwych dobru publicznemu, jednakże każdy pomyślnego skutku w swych żądaniach wyszukuje, i natęża dowcip, aby nakłonić do życzeń swoich urzędnika bądź wyraźnie, bądź ubocznie, zwłaszcza za dzielnym tyle razy pośrednictwem wpływu osób, które urzędnika otaczają<sup>61</sup>.

W tym właśnie doszukiwał się Szaniawski prawdziwej przyczyny sarkania i utyskiwania na administrację i całe „prawnictwo”. Nie może bowiem budzić zdziwienia sytuacja, w której „gniewa się każdy jeżeli interes jego niepomysłny obrót weźmie, jeżeli stały urzędnik nie da się uwieść licznym naleganiom, i przeniesie narażenie się raczej niezdolnemu natręctwu, nad zgwałcenie świętości obowiązków swoich”<sup>62</sup>. Z tych to powodów – zdaniem Szaniawskiego –

urzędnicy i obrońcy sądowi wystawiani bywają na rażące pioruny obrażonej miłości własnej, która w zapalczywości zaślepiona i najcnotliwszym nie przepuści, nie waży gwałtownych zapędów swoich z konieczną i dla drugich sprawiedliwością i z nieuchronnym pierwszeństwem dobra publicznego. Póki tylko namiętności kierować będą udającymi się do urzędów stronami, co jest nieoddzielne od słabości ludzkich, póty zdania o prawie różnorodne i najczęściej dalekie od prawdy być muszą<sup>63</sup>.

„Stąd [konkludował ten fragment swego wywodu Szaniawski] nieprzebrane narzekania na prawa, na rząd, na urzędników, rozsiewane zręcznie wśród osób spokojnych i od interesów dalekich, których zawsze większa jest liczba, niżeli tych co interesy do zwierzchności mają”<sup>64</sup>.

Uważał przy tym, że polskie społeczeństwo, wciąż jeszcze nieprzyzwyczajone do nowych form zarządzania i nowych uciążliwości z tym związanych, cechuje „łatwowność” tych „osób, które są [wprawdzie] od interesów [spraw urzędowych] dalekie”, ale tak łatwo i szybko – zdaniem Szaniawskiego – „przyjmują wykształ-

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 6.



cane [przez] tamtych zdania. Stąd się mnożą i umacniają mniemania szkodliwe i niechęci, nawet przeciw najszanowniejszym stróżom prawa i porządku, i godnym piastunom sprawiedliwości”. Przez tak kreowaną rzeczywistość, przedstawianą – po części przynajmniej – w krzywym zwierciadle, z nadmiernym wyjaskrawianiem wad, podważane jest zaufanie do administracji i państwa – ze szkodą dla prawidłowego funkcjonowania całej sfery publicznej. W ocenie stosunku urzędnik–obywatel brakuje bowiem symetrii. Domniemanie winy stosowane wobec pierwszego kontrastuje z przyjętym bezkrytycznym obrazem drugiego. „Zwyczajna jest czułość na los prywatnego człowieka [pisał Szaniawski], zwłaszcza gdy ten los w pochlebnym obrazie jak jest zwyczaj, wystawiony bywa. Urzędnicy surowo są sądzeni w powszechnych zdaniach, najczęściej z pozorów i bez rozważań”. Dzieje się tak ze względu na brak wiedzy o rzeczywistym porządku rzeczy, w efekcie niedostatecznego wyedukowania społeczeństwa w skomplikowanej materii nauki o państwie i specyfice administrowania przestrzenią publiczną. W tych realiach „prywatne osoby nie mogą znać dobrze wszystkich działań i okoliczności urzędowaniu właściwych, a tym samym nie są stosownymi względem postępowania urzędników sędziami”<sup>65</sup>.

## 5

Niechęć do silnego rządu była niejako naturalna, ugruntowana przez wyraźny wpływ ideologii zakorzenionej w polskiej tradycji feudalnego państwa szlacheckiego. Na tym podłożu wyrosła też niechęć do biurokracji, niewątpliwie narastająca od utworzenia w Księstwie Warszawskim korpusu zawodowej służby urzędniczej jako warstwy wyodrębniającej się, a tym samym realnie zagrażającej interesom szlacheckim. Rozprzężenie wojenne doby napoleońskiej połączone z nasilającym się uciskiem ludności osiągnęło swe apogeum wraz z upadkiem Francji i okupacją ziem polskich przez wojska rosyjskie w 1813 r. Nieustający stan wzmożenia wojennego, zniszczenia wojenne oraz postępująca pauperyzacja stanowiły silną pożywkę dla pogłębiania niechęci do władzy wykonawczej, która zaczęła przetrząsać się w nienawiść, szczególnie do urzędników lokalnych odpowiedzialnych bezpośrednio za surowe egzekwowanie powinności publicznych. Spowodowało to nasilenie sentymentu do anachronicznych instytucji przedrozbiorowych w kręgach elit odpowiedzialnych za przebudowanie napoleońskiego państwa w Królestwo Polskie pod berłem carskim. Najbardziej radykalni tradycjoniści gremialnie zaczęli nawoływać do demontażu całego nowoczesnego systemu zarządu państwem. W ich opinii administracja totalnie zdyskredytowała się w oczach opinii

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 6–7.

publicznej. Tęsknota za dawną niebiurokratyczną organizacją administracji terytorialnej powróciła ze zdwojoną siłą. Znalazła one – po części – swoje odzwierciedlenie w ustanowionej w 1815 r. konstytucji Królestwa Polskiego. Twórcy ustawy konstytucyjnej zajęli jednak bardziej kompromisowe stanowisko, próbując pogodzić dążenie do restytucji dawnych instytucji z dziedzictwem napoleońskim.

W tychże warunkach wojennych trwale wyczerpał się początkowy entuzjazm części pooświeceniowych elit do władzy wykonawczej, wiara w to, że może ona stanowić niemalże doskonały instrument modernizacji i transformacji zacofanego kraju. Wzmógł się za to krytyczny stosunek do rządu. Skoro zatem przyjmujemy, że punktem wyjścia dla formującego się w czasach Księstwa Warszawskiego polskiego liberalizmu był entuzjazm dla państwa i administracji, genezy dla tej niewątpliwiej zmiany w nastawieniu możemy się doszukiwać w rozczarowaniach, jakie przyniosły pierwsze negatywne doświadczenia z młodą i niedoświadczoną polską biurokracją. Nawarstwiały się one w czasie nieustannych wojen i eskalowały po przejściu ziem polskich spod protektoratu francuskiego pod rosyjską okupację w 1813 r. W efekcie liberalizm, który uformował się w Królestwie Polskim, przybrał charakter nurtu odmiennego aniżeli w Księstwie Warszawskim. Liberalowie Królestwa *ex definitione* nastawieni byli nieufnie do władzy wykonawczej i z tego względu dążyli na znacznie większą skalę niż wcześniej do jej ograniczania oraz poddawania coraz bardziej restrykcyjnym mechanizmom kontroli<sup>66</sup>. Ów ideologicznie zmieniony stosunek do rządu i administracji stanowił jedną z przyczyn bardzo szybko zaostrzającego się w Królestwie Polskim konfliktu między polską elitą rządzącą w kraju a opozycją polityczną. Finalnie doprowadził on do wybuchu powstania listopadowego i upadku tej formy konstytucyjnej państwowości polskiej.

<sup>66</sup> Dlatego też narzekania na zdehumanizowaną, formalistyczną i zakłamaną biurokrację oraz „urzędomanie” nie zniknęły w Królestwie Polskim po 1816 r. Zob. S. Kaczkowski, *O Sejmie, a mianowicie Izbie Poselskiej w powstaniu polskim 29. listopada 1830. roku*, rkps, Biblioteka Jagiellońska, sygn. 4349, t. 9, k. 2v, 4v, 7v (wydanie drukiem: S. Kaczkowski, *O Sejmie a mianowicie Izbie Poselskiej w powstaniu polskim 29 listopada 1830 roku*, [w:] *Dzieła Stanisława Kaczkowskiego, posła sieradzkiego*, t. II, Kraków 1883, s. 1–124). Wcześniej ten sam autor napisał też komedię – *Urzędomania. Komedia w trzech aktach wierszem*, 1814, rkps, Biblioteka Jagiellońska, sygn. 4349, t. 2, k. 9–10. Zob. też: F. Skarbek, *Biuraliści. Komedioopera w 1 akcie*, Warszawa 1834.

## *Bibliografia*

### **Źródła archiwalne rękopiśmienne**

- Kaczkowski S., *O Sejmie, a mianowicie Izbie Poselskiej w powstaniu polskim 29. listopada 1830. roku*, Biblioteka Jagiellońska, sygn. 4349, t. 9.
- Kaczkowski S., *Urzędomaniia. Komedya we trzech aktach wierszem*, 1814, Biblioteka Jagiellońska, sygn. 4349, t. 2.
- Owidzki J., *Głos Polaka do Szanownych Mężów układających konstytucję*, 10 IX 1814, AGAD, Archiwum Zamoyskich, sygn. 86, k. 18–29.
- Owidzki J., *Rzucone myśli względem wewnętrznego urządzenia kraju do położenia y możliwości jego zastosowane*, 18 VII 1814, AGAD, Archiwum Zamoyskich, sygn. 86, k. 30–61.
- Protokoł posiedzeń Komitetu Reformy od jego rozpoczęcia się dnia 4. lipca 1814*, Biblioteka Książąt Czartoryskich, sygn. 5233 IV.
- Szaniawski J.K., *Uwagi o projekcie reformy administracji krajowej w byłym Księstwie Warszawskim [VIII/IX (?) 1814]*, Biblioteka im. Zielińskich Towarzystwa Naukowego Płockiego, sygn. 502.
- Wyczechowski A., *Myśli względem prawodawstwa narodowego [1815]*, Biblioteka Książąt Czartoryskich, sygn. 5259 IV, k. 59–90.

### **Źródła drukowane**

- Harl J.P., *Nauka policyi. Dzieło podręczne nieuchronnie potrzebne dla sprawujących Urzędy Policyjne i starających się o nie, obeymujące w sobie naynowsze wynalazki i doświadczenia z względem szczególniejszym na prawodawstwo tak francuzkie iako i krajów do Ligi Reńskiej należących*, Bydgoszcz 1811.
- Jakob L.H. von, *Zasady prawodawstwa i instytucy policyynnych*, t. I–II, Warszawa 1815.
- Kaczkowski S., *O Sejmie a mianowicie Izbie Poselskiej w powstaniu polskim 29 listopada 1830 roku*, [w:] *Dzieła Stanisława Kaczkowskiego, posła sieradzkiego*, t. II, Kraków 1883, s. 1–124.
- [Kołłątaj H.], *Uwagi nad teraźniejszym położeniem tej części ziemi polskiej, którą od pokoju tylżyckiego zaczęto zwać Xięstwem Warszawskim*, Lipsk 1808.
- Korespondencya w materyach obraz kraiu i narodu polskiego rozjaśniających*, Warszawa 1807.
- Korespondencya w materiach obraz kraju i narodu polskiego rozjaśniających 1807*, oprac. J. Olejniczak, Piła 2015.
- Koźmian K., *Dzieje powstania Polski pod panowaniem austr.*, [w:] idem, *Pisma prozą*, Kraków 1888, s. 149–180.
- Skarbek F., *Biuralisci. Komedioopera w 1 akcie*, Warszawa 1834.
- X.S. [Szaniawski F.K.], *O przyczynach wielu uprzedzeń i sarkau przeciwko prawnictwu*, „Pamiętnik Warszawski” 1815, t. 1, s. 1–11.
- Szaniawski F.K., *O rządzeniu y radzeniu*, Warszawa 1810.
- Szaniawski J.K., *Ogólniejsze myśli względem projektowanej [Konstytucji Królestwa Polskiego]*, [w:] *Kręte drogi myśli politycznej Józefa Kalasantego Szaniawskiego (1764–1843). Wybór pism*, oprac. S. Paczos, Poznań 2012.

- Szaniawski J.K., *O naturze i przeznaczeniu urzędowań w społeczności. Rzecz w krotkich napomknieniach, z daleka wskazujących drogę do dłuższego wywodu*, Warszawa 1808.
- J.T., *Zasady prawodawstwa i instytucji policyjnych przez Ludwika Henryk Jakoba, tłumaczone przez Jana Plichtę Sekretarza Jeneralnego prefektury Deo. Płockiego T. I. w Warszawie 1815* [recenzja], „Pamiętnik Warszawski” 1816, t. 4, s. 117–122.
- Węgrzecki S., *Rosprawa o professyach i profesjonalistach oraz o systemacie administracyjnym*, Warszawa 1810.
- Węgrzecki S., *Rys Ustawy Rządowej 3. Maja 1791. roku uchwalonej, z niektórymi porównaniami do Ustawy Konstytucyjnej Xięstwa Warszawskiego i teraźniejszej Królestwa Polskiego; zachowując ducha pierwszej, oraz rozwinięcie téjże jakie w przeciągu czteroletniego Seymu zaszło*, „Sybilla Nadwiślańska” 1821, t. 1, nr 6, s. 319–345.

### Opracowania

- Bartoszewicz K., *Utworzenie Królestwa Kongresowego*, Kraków 1916.
- Chrzanowski T., *Polskie elity intelektualne wobec przemian politycznych i społecznych lat 1795–1830*, Olsztyn 2009.
- Cichoń P., *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807–1815*, Kraków 2006.
- Gałędek M., *Epuracja urzędników w powstaniu listopadowym*, „Kwartalnik Historyczny” 2017, nr 3, s. 503–531.
- Gałędek M., *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej*, Sopot 2017.
- Handelsman M., *Ideologia polityczna Towarzystwa Republikanów Polskich (1798–1807)*, [w:] idem, *Rozwój narodowości nowoczesnej*, Warszawa [1923], s. 125–207.
- Janowski M., *Polska myśl liberalna do 1918 roku*, Kraków 1998.
- Jedlicki J., *Jakiej cywilizacji Polacy potrzebują. Studia z dziejów idei i wyobraźni XIX wieku*, Warszawa 1988.
- Korzon T., *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764–1794)*, t. V, Kraków–Warszawa 1897.
- Leśnodorski B., *Administracja w państwie burżuazyjnym. Czynniki rozwoju*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 3–4, s. 527–544.
- Leśnodorski B., *U progu nowego stulecia. Księstwo Warszawskie*, [w:] idem, *Historia i współczesność*, Warszawa 1967, s. 188–234.
- Mycielski M., „*Miasto ma mieszkańców, wieś obywateli*”. *Kajetana Koźmiana koncepcje wspólnoty politycznej (do 1830 roku)*, Wrocław 2004.
- Nagórska-Rudzka W., *Opinia publiczna w Księstwie Warszawskim w 1813 roku*, „Przegląd Historyczny” 1928, t. 27, z. 1, s. 76–110.
- Przygodzki J., *Rada Najwyższa Tymczasowa Księstwa Warszawskiego 1813–1815. Organizacja i działalność*, Wrocław 2002.
- Tokarz W., *Ostatnie lata Hugona Kołłątaja (1794–1812)*, t. I, Kraków 1905.

MICHAŁ GAŁĘDEK

DR HAB., PROF. UNIwersYTETU GDAŃSKIEGO

ORCID: 0000-0002-9538-6860

*Wpływ wojen napoleońskich na wzrost niechęci do biurokracji  
w polskiej myśli administracyjnej w latach 1813–1815*

Autor artykułu skupił się na zagadnieniu reorientacji poglądów na administrację w polskiej myśli politycznej w ciągu zaledwie kilku lat istnienia Księstwa Warszawskiego, zwłaszcza w jego końcowym stadium (1813–1815). Utworzony przez Napoleona Bonapartego organizm państwowy powstał na fali entuzjazmu i wiary Polaków w odrodzenie narodu i urzeczywistnienie oświeceniowej wiary w sprawczą siłę rządu, zdolnego do podźwignięcia kraju z upadku i wprowadzenia na drogę cywilizacyjnego postępu. Wkrótce jednak okazało się, że Księstwo Warszawskie stanie się państwem, którego kilkuletnie istnienie naznaczone będzie ciągłymi wojnami i pogarszającą się sytuacją gospodarczą, wpływającą na wzrost negatywnych ocen struktury państwowej oraz tęsknotę za dawną tradycją ustrojowo-prawną. O zmianie stosunku do biurokracji świadczą obszernie cytowane w tekście wypowiedzi zarówno ziemianina z Lubelszczyzny Joachima Owidzkiego, osoby powszechnie znanej i szanowanej w tym regionie, jak i byłego jakobina Józefa Kalasantego Szaniawskiego, wyrazistego przedstawiciela elity intelektualnej i politycznej. Natomiast za podsumowanie zmiany stosunku do urzędników, jaki dokonał się w tych czasach, może służyć tekst profesora Szkoły Prawa Franciszka Ksawerego Szaniawskiego, który zauważa, że totalna krytyka „stanu urzędniczego” wynika ze skłonności do przesady.

**Słowa kluczowe:** historia administracji, początki biurokracji, Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie, Joachim Owidzki, Józef Kalasanta Szaniawski, Franciszek Ksawery Szaniawski

MICHAŁ GAŁĘDEK

ASSOCIATE PROFESSOR, UNIVERSITY OF GDAŃSK

ORCID 0000-0002-9538-6860

*Influence of the Napoleonic Wars on the rise of resentment  
towards bureaucracy in Polish administrative thought in 1813–1815*

The author of the article focused on the issue of reorientation in views about administration, which occurred in the Polish political thought over a mere few years of existence of the Duchy of Warsaw, especially at the last stage of its existence in 1813–1815. This state entity created by Napoleon came into being on the wave of enthusiasm and faith in the national rebirth of Poles and in the Enlightenment belief about the agency of the government, capable of lifting the country from collapse and of setting it on a path of civilizational progress. Soon, however, it turned out that at the same time it became a state whose short-lived existence of only a few years would be marked by constant wars and a declining

economic situation, negatively affecting the society's assessments of the state structures, as well as kindling a yearning for the old political traditions. Extensively quoted statements of both a landowner from the Lublin region, Joachim Owidzki (a person widely known and respected in this region) as well as the former Jacobin Józef Kalasanty Szaniawski (an expressive representative of Polish intellectual and political elites) documented the change in the attitude to the bureaucracy; whereas the text of the School of Law professor Franciszek Ksawery Szaniawski could serve as a summary of this change. He noted that the total criticism of the "clerical state" resulted from a tendency to exaggeration.

**Key words:** administrative history, origins of bureaucracy, Duchy of Warsaw, Kingdom of Poland, Joachim Owidzki, Józef Kalasanty Szaniawski, Franciszek Ksawery Szaniawski